Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 165

Voorstel van wet van de leden Berndsen-Jansen en Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis en de verkoop via coffeeshops worden in Nederland gedoogd, maar de teelt en aanvoer zijn nog niet gereguleerd. Zo is een onhoudbare spagaat ontstaan tussen de voordeur – de verkoop van cannabis – en de achterdeur – de teelt en aanvoer naar coffeeshops. Dit initiatiefwetsvoorstel maakt een einde aan het paradoxale beleid voor coffeeshops dat de achterdeur ongeregeld laat. Teelt en verkoop van cannabis worden gereguleerd via een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen waaruit criminelen worden geweerd.

Dit voorstel van wet voorziet in twee aanpassingen van de Opiumwet waarmee wordt beoogd de bij het Nederlandse softdrugsbeleid betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te waarborgen.

De eerste aanpassing verankert het huidige Nederlandse beleid inzake de verkoop van hennep en hasjiesj steviger en adequater dan tot dusver is geschied in het recht. Daartoe wordt voor dit reeds aanvaarde beleid een basis in de Opiumwet gecreëerd. Inhoudelijk bezien blijft dit beleid in hoofdlijnen hetzelfde. De tweede aanpassing betreft een wettelijke regulering van de teelt van hennep en de bereiding, bewerking en verwerking van hennep en hasjiesj voor coffeeshops, en de levering daarvan aan die coffeeshops. Welbeschouwd betekent dit een doorontwikkeling van het landelijk coffeeshopbeleid.

De verboden in artikel 3 van de Opiumwet blijven bestaan. Slechts voor enkele specifieke gedragingen die zijn gerelateerd aan de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops in gemeenten die deze verkoop toestaan, en aan de teelt voor die coffeeshops, worden ontheffingsmoge-

kst-34165-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

lijkheden gecreëerd. Die ontheffingen worden met het oog op de bovengenoemde belangen aan strikte voorwaarden gebonden.

Terminologie

Aangezien hasjiesj niet wordt geteeld, maar wordt bereid uit hars van de hennepplant, wordt in de considerans bij het voorstel van wet gesproken over de teelt van hennep en de bereiding, bewerking en verwerking van hennep en hasjiesj. In deze memorie van toelichting zal verder echter, met het oog op de leesbaarheid, kortheidshalve worden gesproken over «de teelt van hennep en hasjiesj».

2. Achtergrond van het gedoogbeleid

Het huidige Nederlandse gedoogbeleid, oftewel de richtlijnen voor de opsporing en strafvordering van overtredingen van de Opiumwet, stammen uit 1976 en 1978. De risicogedachte en de daaraan verbonden scheiding der markten zijn twee belangrijke concepten die ten grondslag liggen aan dit beleid. De risicogedachte houdt in dat verschillende middelen verschillende risico's meebrengen voor de gebruiker en de samenleving[1] en dat daarom een verschillende behandeling van de middelen met en zonder een onaanvaardbaar risico is gerechtvaardigd.

Het strafrecht wordt gezien als ultimum remedium (uiterst redmiddel), wat inhoudt dat het gebruik van strafrecht alleen is gerechtvaardigd indien andere, minder ingrijpende middelen niet kunnen worden aangewend om het gewenste doel te bereiken. De notie dat het zwaartepunt van het beleid zou moeten liggen bij de drugs die de grootste risico's meebrengen, komt voort uit deze risicogedachte. In de Opiumwet heeft de risicogedachte vorm gekregen door het opstellen van twee lijsten. Op Lijst I zijn de drugs met onaanvaardbare risico's opgenomen, onder andere cocaïne en heroïne, en op Lijst II de middelen met een lager risico dan de middelen van Lijst I, zoals hennep en hasjiesj. Het door de lijsten gemaakte onderscheid maakt het mogelijk de verschillende middelen ook juridisch verschillend te benaderen.

De algemene doelstelling van het beleid is het «leveren van een bijdrage aan de preventie van gebruik». Met «leveren van een bijdrage» wordt aangegeven dat de regering weliswaar een rol heeft bij het drugsbeleid, maar dat de verantwoordelijkheid voor preventie primair bij anderen ligt, namelijk bij individuele burgers en maatschappelijke organisaties.

---

[1] Vgl. RIVM, Ranking van drugs «Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs», 2009.

Alcohol	**Toxiciteit**	**Verslaving**	**Sociale schade**	**Totale schade**
Voor het individu (gebruiker)	2,2	2,1	2,2	2,16
Voor de gehele bevolking	2,2	2,1	2.8	2.36
Tabak	**Toxiciteit**	**Verslaving**	**Sociale schade**	**Totale schade**
Voor het individu (gebruiker)	1,7	2,8	2,1	2,20
Voor de gehele bevolking	1,7	2,8	2.3	2.27
Cannabis	**Toxiciteit**	**Verslaving**	**Sociale schade**	**Totale schade**
Voor het individu (gebruiker)	1,2	1,1	1,3	1,19
Voor de gehele bevolking	1,2	1,1	1,5	1,26

Één van de doelen van dit op preventie gerichte beleid is de scheiding der markten. Daarmee wordt bedoeld de scheiding van de markt in henneproducten enerzijds van de markt in drugs met een onaanvaardbaar risico anderzijds, opdat consumenten van hennepproducten niet, althans minder gemakkelijk, met onaanvaardbaar gevaarlijke drugs in aanraking komen. Een scheiding der markten draagt bij aan de beperking van de schade van de gezondheid en zo aan het belang van de volksgezondheid.

De wetgever maakt niet alleen onderscheid tussen de risico's die verschillende middelen met zich meebrengen, maar ook tussen handel en gebruik. In 1976 werd de maximaal op te leggen gevangenisstraf voor de binnenlandse handel in hennep teruggebracht van 4 naar 2 jaar. Deze strafverlaging diende het doel van de scheiding der markten. Het bezit voor eigen gebruik van cannabis werd zoveel mogelijk gedecriminaliseerd. Het bezit voor eigen gebruik van hoeveelheden hennep tot 30 gram werd niet langer gekwalificeerd als een misdrijf, maar als een overtreding.

Dit door de regering vastgestelde beleid werd (en wordt) verder ingevuld door de richtlijnen van het openbaar ministerie. Het gedoogbeleid is weliswaar gebaseerd op de uitgangspunten van het drugsbeleid die zijn neergelegd in de Opiumwet, maar heeft vooral vorm gekregen in de praktijk door het niet vervolgen van bepaalde door de wet strafbaar gestelde feiten op grond van het opportuniteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op grond van het algemeen belang kan worden afgezien van vervolging. Daarnaast heeft het gedoogbeleid, mede door lacunes in het beleid en de wetgeving, de afgelopen jaren een verdere invulling gekregen in de rechtspraak.

Huidige situatie

De Opiumwet geeft aan welke middelen illegale drugs zijn. Cannabis valt onder Lijst II van de Opiumwet. Productie, handel en bezit van cannabis zijn dus illegaal en strafbaar, maar de verkoop en het bezit van kleine hoeveelheden worden door de overheid niettemin gedoogd. Ook het telen van vijf planten zonder technische hulpmiddelen wordt in beginsel niet vervolgd.
Het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops is vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet. Leidraad daarin is dat het belang van handhaving voor een hoger algemeen belang wijkt, namelijk de volksgezondheid en de openbare orde. Op grond daarvan wordt de verkoop van cannabis via coffeeshops niet vervolgd, mits aan bepaalde criteria (de AHOJG-criteria) wordt voldaan: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan en geen toegang voor jeugdigen en geen verkoop van grote hoeveelheden. Hier is onlangs het I-criterium aan toegevoegd: geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van een Nederlandse gemeente.

Hoewel er dus regels en controle-instrumenten bestaan voor de voordeur van coffeeshops, ontbreekt in het huidige gedoogbeleid enig zicht op de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops. De achterdeur blijft ongeregeld en buiten het zicht van de overheid. Hierdoor worden de belangen van de volksgezondheid en de openbare orde in het geding gebracht. Een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen, waaruit criminelen worden geweerd, kan bijdragen aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in cannabis. Bovendien kan de regulering van hennepteelt helpen om het omvangrijke probleem van woningbranden als gevolg van illegale kwekerijen tegen te gaan. Het is bekend dat veel woningbranden het gevolg zijn van illegale hennepkwekerijen waar energie illegaal wordt afgetapt. De teelt die in die kwekerijen plaatsvindt, kan door dit voorstel

van wet in geschikte locaties brandveilig plaatsvinden onder een gereguleerd regime.

De ontwikkeling van een gereguleerde en gecontroleerde achterdeur beoogt hetzelfde doel als het huidige beleid rondom de voordeur, namelijk het algemeen belang van de volksgezondheid en de openbare orde. Lokale bestuurders hebben daarom geprobeerd initiatieven te starten om de achterdeur van coffeeshops te regelen. Echter, zoals de in 2009 door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), Justitie en Binnenlandse Zaken ingestelde Adviescommissie Drugsbeleid (Commissie Van de Donk) aangaf, is het nodig om een helder landelijk beleidskader te creëren voor het reguleren van de aanvoer naar coffeeshops. Dit wetsvoorstel voorziet in een oplossing voor deze historisch gegroeide scheve verhouding tussen de voordeur en de achterdeur.

3. Aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel

Bijna 40 jaar na het begin van het gedoogbeleid is nog steeds geen politieke beslissing genomen over het verder reguleren van de coffeeshops dan wel het terugdraaien van het gedoogbeleid. Door wel de voordeur te reguleren, maar niet de achterdeur, is een gat in de markt ontstaan waar de georganiseerde misdaad in is gesprongen en veel geld aan verdient. De Nederlandse overheid houdt deze markt door de onvolmaaktheden van het huidige gedoogbeleid ongewild in stand. Dit is een onwenselijke situatie.

Het Nederlands drugbeleid is in 2009 geëvalueerd door het Trimbos-instituut en het WODC.[2] Een van de conclusies was dat de doelstellingen op het gebied van volksgezondheid redelijk zijn gehaald en dat de cannabis- en harddrugsmarkten in vrij grote mate gescheiden zijn. Coffeeshops zijn de belangrijkste directe of indirecte bron voor de aanschaf van cannabis en dragen bij aan de scheiding van de cannabis- en harddrugsmarkten (par. 6.4.1. van de Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid). Uit deze evaluatie blijkt evenwel ook dat criminele samenwerkingsverbanden onverminderd betrokken blijven bij zowel de handel als de teelt. De rol van criminele organisaties bij de teelt van hennep is niet alleen een veiligheidsprobleem, maar ook een risico voor de gezondheid van cannabisconsumenten. Bij grootschalige illegale cannabisteelt wordt vaker gebruik gemaakt van gevaarlijke bestrijdings- of groeiversnellende middelen, of middelen om de cannabis te verzwaren zodat sneller meer geld kan worden verdiend.

In 2009 wees de Commissie Van de Donk op de toename in de productie en professionalisering van de teelt van cannabis en de verbinding met de georganiseerde criminaliteit. De Commissie Van de Donk concludeert dat de ontwikkeling op de illegale drugsmarkten en de daaraan gekoppelde bedreiging van de samenleving door de georganiseerde misdaad om een sterkere, meer consequente en breder ingezette bestrijding vraagt (rapport *«Geen deuren maar daden»*, p. 5). *«De veelheid van lokale initiatieven om te komen tot enige vorm van regulering van aanvoer in besloten coffeeshops vereist een helder landelijk beleidskader en een systematische vorm van wetenschappelijke evaluatie»*, aldus de Commissie van de Donk (idem, p. 5).

---

[2] Laar, M. van, en M. van Ooyen-Houben. *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut, en Den Haag: WODC (2009).

De afgelopen jaren duiden nieuwe ontwikkelingen, zowel in Nederland als in het buitenland, op een toegenomen maatschappelijke behoefte aan nadere regulering op dit vlak. In Nederland overleggen niet alleen de Tweede Kamer en het kabinet regelmatig over het coffeeshopbeleid; ook gemeenten en gerechten maken steeds vaker duidelijk dat nadere regulering van de hennepteelt en de aanvoer naar coffeeshops in het belang van de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid noodzakelijk is.

Lokale overheid

Gemeenten streven naar een oplossing van de achterdeurproblematiek van de coffeeshops. Ondanks grote inzet, komen politie en justitie niet verder in de strijd tegen illegale hennepteelt terwijl de risico's voor de volksgezondheid en de openbare orde toenemen. Mede hierdoor zijn in meerdere gemeenten plannen gepresenteerd om cannabis te telen voor de bevoorrading van coffeeshops in die gemeenten. Ongeveer 55 gemeenten hebben het manifest *«Joint Regulation»* ondertekend, waaronder Amsterdam, Haarlem, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Groningen, Leeuwaarden, Eindhoven, Heerlen en Maastricht. In dit manifest roepen de lokale bestuurders de regering en het parlement op om een landelijk stelsel van gecertificeerde en gereguleerde hennepteelt in te voeren.

Internationale ontwikkelingen

Internationaal vinden verschillende initiatieven tot verdere regulering van cannabis plaats. De Amerikaanse staten Colorado en Washington hebben recreatief cannabisgebruik, inclusief hennepteelt, gereguleerd. De Amerikaanse staten Oregon en Alaska hebben dit voorbeeld gevolgd. Ook Uruguay heeft de teelt, het bezit en het gebruik van cannabis gereguleerd. Mexico, Ecuador en Chili overwegen verdere regulering. In Europa kiezen landen zoals Portugal, Spanje, Tsjechië en Roemenië voor een vergelijkbare aanpak. Deze ontwikkelingen geven aan dat er ook buiten Nederland behoefte is aan verdere regulering van cannabisgebruik.

Rechterlijke macht

Ook de rechterlijke macht geeft aan grote moeite te hebben met het huidige paradoxale coffeeshopbeleid. Een wijziging in het beleid dient evenwel gemaakt te worden door de wetgever; de rechter is daartoe niet bevoegd. Jarenlang heeft de rechter het paradoxale beleid toegepast en feiten aan de achterdeur bestraft, ondanks dat het duidelijk is dat die handelingen aan de achterdeur nodig zijn om aan de voordeur te kunnen verkopen. Recent is in die rechtspraak echter een drastische kentering opgetreden.

Na lang en vergeefs wachten op adequate wetgeving en een realistisch beleid, proberen rechters die zich met de gevolgen van het huidige beleid geconfronteerd zien de impasse te doorbreken, ook al zijn de middelen die hen daarvoor ter beschikking staan zeer beperkt. Inmiddels is in de rechtspraak een bestendige lijn ontstaan. Rechters bestraffen feiten die een noodzakelijk gevolg zijn van het gedoogbeleid (zoals het aanhouden van een externe voorraad) niet langer. Zij spreken met regelmaat een zogeheten rechterlijk pardon uit, waarmee zij aangeven dat de feiten wettelijk gezien weliswaar strafbaar zijn, maar dat zij de daders niet

strafwaardig achten.[3] In deze uitspraken wordt de spagaat waarin de rechter zich bevindt ook uitdrukkelijk benoemd.[4]

In sommige gevallen gaan rechters verder en verklaren zij het openbaar ministerie niet- ontvankelijk. In dat verband is bijvoorbeeld het plots vervolgen van een coffeeshop voor het aanhouden van een externe voorraad niet gepast gevonden, omdat het gedoogbeleid impliceert dat coffeeshops bevoorraad worden.[5] Niet alleen de bevoorrading van coffeeshops kan op rechterlijk pragmatisme rekenen, ook de teelt van hennep wordt niet langer in alle gevallen bestraft. De rechter meent dat er gezien het gedoogbeleid ruimte moet zijn voor veilige en verantwoorde teelt. In deze uitspraken wordt door de rechter expliciet benoemd dat de wetgever in gebreke blijft om de achterdeurproblematiek te regelen.

In de zaken waarin de rechter heeft veroordeeld zonder oplegging van straf, gaat het om gevallen waarin de verdachten zoveel mogelijk de voorwaarden en regels hebben nageleefd die passen bij een gereguleerde teelt, zoals blijkt uit de omstandigheden dat:
- een behoorlijke boekhouding werd gevoerd en verantwoording werd afgelegd aan de fiscus;
- er geen overlast in de nabije omgeving werd geconstateerd;
- er open contact was met instanties als de politie, en/of het openbaar ministerie, en/of de belastingdienst en/of de gemeente;
- de benodigde elektriciteit op een verantwoorde en veilige manier werd afgenomen en ook werd betaald;
- er bij de hennepteelt geen chemische bestrijdingsmiddelen werden gebruikt;
- er geen sprake was van een brandgevaarlijke situatie.

De rechter stelt daarmee bij de teelt voor gedoogde coffeeshops, gegeven het feit dat die coffeeshops worden toegestaan en bestaan, de belangen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen en de openbare orde voorop.

4. Problemen met de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid

Naar schattingen zijn er ruim 460.000 cannabisconsumenten in Nederland.[6] Zij mogen van de overheid cannabis in coffeeshops aanschaffen. Echter, noch de overheid noch de consumenten hebben inzicht in de kwaliteit van het product. Doordat hennepteelt buiten het

[3] De veroordeling zonder oplegging van straf is geregeld in artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht en is ook bekend als het rechterlijk pardon. Dit artikel is toegepast in een groeiend aantal zaken: Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2211; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5907; Rechtbank Amsterdam, 18 april 2013, LJN BZ8064, *NJFS* 2013/166; Rechtbank Midden-Nederland, 24 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7442, *NJFS* 2014/38; Rechtbank Overijssel, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908; Rechtbank Amsterdam, 16-10-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7080; Rechtbank Noord Nederland, 16 oktober 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:5043.
In de beruchte Checkpoint zaak heeft de rechter het openbaar ministerie niet-ontvankelijk verklaard na terug verwijzing door de Hoge Raad. Deze zaak heeft een voorlopig einde gekregen bij het Hof Amsterdam: Gerechtshof Amsterdam, 16 juli 2014, ECLI:N-L:GHAM:2014:2840. Dit is de bekendste maar zeker niet de enige zaak waar het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is verklaard.

[4] Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5970; Rechtbank Overijssel, locatie Zwolle, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908.

[5] Zie o.a. de uitvoerig gemotiveerde niet ontvankelijkheid in de Happy Days-zaak (Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2209), alsmede de arresten in de Checkpoint-zaak (zoals Gerechtshof Amsterdam, 16 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:2840).

[6] Trimbos-instituut, NDM Jaarbericht 2013/2014, m.b.t. 2009.

gedoogbeleid valt, ontbreekt enig toezicht op het productieproces en kan de kwaliteit van het eindproduct niet worden gegarandeerd. De overheid, die wél de consumptie van cannabis toestaat, biedt géén waarborgen voor de bescherming van de volksgezondheid van bijna een half miljoen consumenten.

Hoewel de schadelijkheid van cannabis relatief beperkt is, kunnen de risico's ervan voor de gezondheid worden vergroot door het ongecontroleerde gebruik van pesticides en verzwaringsmiddelen in de grootschalige hennepteelt die in handen is van de georganiseerde criminaliteit. Toezicht daarop ontbreekt. Door de teelt aan voorwaarden te binden met betrekking tot kwaliteit van de cannabis, wordt de gezondheid van consumenten beter beschermd en de schade voor de volksgezondheid beperkt.

Bij openbare orde problemen kan een onderscheid worden gemaakt tussen problemen rond enerzijds de teelt en aflevering daarvan aan coffeeshops en anderzijds problemen rond de verkoop van cannabis. De problemen rondom de verkoop van cannabis in coffeeshops variëren van normale horecaproblemen tot serieuze overlastproblemen. Coffeeshopondernemers kunnen worden aangesproken op overlast in en rond de zaak. Grootschalige illegale teelt is vaak in handen van criminele organisaties. De huidige wet- en regelgeving biedt geen mogelijkheid om onderscheid te maken tussen enerzijds voor coffeeshops noodzakelijke veilige en verantwoorde teelt, en anderzijds illegale teelt in handen van criminele organisaties die zich niet of nauwelijks bekommeren om de volksgezondheid.

Door inzet van de politie zijn veel illegale kwekerijen opgerold, maar criminelen zijn ook inventiever geworden. Grootschalige hennepteelt vindt vaak in woningen, zolderkamertjes en garages plaats. Dit brengt niet alleen de volksgezondheid maar ook de algemene veiligheid van personen en goederen (omwonenden en hun bezittingen) in gevaar. Illegale grootschalige hennepteelt gaat vaak gepaard met brand, wateroverlast en verloedering van woningen. Het verlies door het illegaal aftappen van stroom wordt geschat op 200 miljoen euro en de schade door brand loopt in de miljoenen euro's.[7] Daar waar geen brand- of wateroverlast is ontstaan, blijft vaak veel materiële schade achter. Verhuurders treffen dan verloederde woningen aan die zijn omgebouwd tot teeltruimtes.

Naar schatting zijn er 25.000 hennepkwekerijen in Nederland.[8] Deze zijn overal verspreid in Nederlandse steden en dorpen. Veel burgemeesters van overal in het land trekken al jaren aan de bel naar aanleiding van problemen rond de hennepteelt in hun regio. Het beleid van ontmantelingen van hennepplantages heeft als neveneffect dat de illegale hennepteelt in andere gebieden wordt voortgezet: het zogenoemde waterbedeffect.

Mede dankzij het ongeregeld laten van de hennepteelt hebben criminele organisaties zich in die hennepteelt kunnen nestelen. Zij vinden dat een aantrekkelijke markt met hoge inkomsten en een betrekkelijk lage pakkans. Een louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hogere prijzen en daarmee voor hogere winsten. De verwevenheid van de cannabisteelt met criminele organisaties leidt niet alleen tot problemen zoals afpersing, omkoping en witwassen, onderling geweld of zelfs

---

[7] «Energietrends 2014» (ECN, Energie-Nederland en Netbeheer Nederland); Boerman, F. et al, *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012*, Dienst IPOL, p. 63.
[8] *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012*, Dienst IPOL, p. 56.

liquidaties, maar ook tot negatieve effecten op de volksgezondheid als gevolg van het gebruik van gevaarlijke bestrijdings- of groeiversnellende middelen. Ook de door de overheid gedoogde coffeeshops worden als gevolg van het huidige beleid gedwongen zaken te doen met de georganiseerde criminaliteit. Er zijn immers te weinig veilige en verantwoorden telers om in de behoefte van alle coffeeshops te voorzien en ook die telers worden in het huidige beleid niet ongemoeid gelaten. Daardoor ontstaat een ongewenste, maar door de overheid zelf geschapen of bevorderde vermenging van onder- en bovenwereld.

Het tot dusver gevoerde beleid biedt geen oplossing van deze problemen omdat slechts aan symptoombestrijding wordt gedaan en de kernoorzaken van de problematiek ongemoeid blijven. Om tot werkelijke oplossingen te komen is een nieuwe aanpak vereist.

5. Doel en reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel

Dit voorstel van wet beoogt de bij het Nederlandse softdrugsbeleid betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te waarborgen.

De volksgezondheid wordt door deze wet beter gewaarborgd omdat voor de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops uitsluitend aan beroeps- of bedrijfsmatige telers een ontheffing kan worden verleend. Die telers zijn vervolgens verplicht om met het oog op de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van het product en de verpakking. Ook moeten zij aanwijzingen van ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid opvolgen. Bij handelen in strijd met deze verplichtingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en de ontheffing worden ingetrokken.

Dit voorstel van wet regelt een gesloten keten van toevoer van hennep en hasjiesj aan coffeeshops. Doordat de toevoer in een gesloten keten plaatsvindt hebben gemeenten instrumenten in handen om criminele organisaties uit de handel te weren. Van dergelijke instrumenten is in het huidige systeem geen sprake. Door criminele organisaties aan de achterdeur van coffeeshops de pas af te snijden wordt de openbare orde beter gewaarborgd. Van gemeenteraden die coffeeshops toestaan wordt verwacht dat zij, met inachtneming van onder andere de belangen van de volksgezondheid en de openbare orde, beleid alsmede een verordening inzake coffeeshops vaststellen; beide zijn vervolgens richtinggevend voor de beslissingen van de burgemeester over coffeeshops.

De algemene veiligheid van personen en goederen wordt met deze wet beter gewaarborgd doordat telers bij de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops verplicht worden voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van die algemene veiligheid. Het belang van die maatregelen komt ook tot uitdrukking in de hierboven opgesomde omstandigheden die door rechters werden meegewogen bij het achterwege laten van een straf. Als de telers die maatregelen niet treffen, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en de ontheffing worden ingetrokken. Verder is voorzien in een verzwaring van de straffen voor illegale teelt indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel is te verwachten. Het gevaarzettende karakter van illegale teelt vormt de grondslag van de voorziene strafverzwaring.

De rechtszekerheid ten slotte wordt door de voorgestelde regeling eveneens beter gewaarborgd. Zowel de cannabisconsument als zij die betrokken zijn bij het gereguleerde proces van teelt en aanbod van

cannabis kunnen deze wet, het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke verordening en de ontheffingen van de burgemeester en de Minister van VWS raadplegen om te weten waar zij aan toe zijn. Een dergelijke heldere regelgeving ontbreekt nu. Daarnaast wordt een einde gemaakt aan het paradoxale gedoogbeleid voor coffeeshops dat de achterdeur ongeregeld laat. Ook dit draagt bij aan de rechtszekerheid; de hele keten wordt transparant geregeld en de strafrechter hoeft niet langer achteraf, geforceerd, met een rechterlijk pardon uitkomst te bieden.

De eerste aanpassing van dit voorstel van wet verankert het Nederlandse beleid inzake de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops steviger dan tot dusver is geschied in het recht. Daartoe wordt voor dat beleid een duidelijke basis in de Opiumwet gecreëerd. Deze ontbrak tot nu toe. Inhoudelijk bezien blijft het beleid in hoofdlijnen hetzelfde. Zo behoudt een gemeente de vrijheid om geen coffeeshops toe te staan (de nuloptie) en blijft ook het driehoeksoverleg (burgemeester, politie en justitie) een belangrijke rol vervullen bij de afstemming en uitvoering van dit beleid.

Het voorstel verandert wel de regeling van de toegestane handelsvoorraad. Thans wordt die handelsvoorraad in het lokale driehoeksoverleg vastgesteld en bepaalt de Aanwijzing Opiumwet dat die maximaal 500 gram mag bedragen. In dit voorstel stelt de burgemeester de maximaal toegestane handelsvoorraad vast na overleg met van de lokale vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie en met inachtneming van de belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid. Daarbij houdt hij tevens rekening met het belang van een goede bedrijfsvoering door de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in die coffeeshop. Bij het vaststellen van de toegestane omvang van de handelsvoorraad kan rekening worden gehouden met de diversiteit in het aanbod van de coffeeshop. De reden dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de maximale handelsvoorraad bij de burgemeester komt te liggen, is dat dit beter past bij de voorgestelde regulering van de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops. Daarin wordt de gemeente (de gemeenteraad en de burgemeester) een centrale rol toebedeeld. Bij een goede regulering van de verkoop in coffeeshops kan het perspectief van de strafrechtelijke handhaving op wat meer afstand komen te staan.

De tweede aanpassing van dit voorstel bestaat uit een wettelijke regulering van de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops en de aflevering daarvan aan die coffeeshops. Door deze tweede aanpassing wordt helderheid en rechtszekerheid geboden aan personen die binnen de grenzen van het Nederlandse softdrugsbeleid bij de teelt voor coffeeshops zijn betrokken. Hierbij is wel een belangrijke beperking aangebracht. Uitsluitend de *beroeps- of bedrijfsmatige* teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops kan door middel van een ontheffing van de Minister van VWS worden toegestaan. Die beperking biedt zowel uit oogpunt van volksgezondheid (het realiseren van adequate kwaliteitscontrole), als uit oogpunt van de algemene veiligheid van personen en goederen (treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen, geen teelt in of in de nabijheid van woningen) belangrijke voordelen.

6. Internationaal kader

Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961), het Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988) verplichten de lidstaten tot het strafbaar stellen van de teelt, het bezit en de verkoop van softdrugs. Mede om die reden blijven ook in dit initiatief-

wetsvoorstel de verboden in artikel 3 en de strafbaarstellingen in artikel 11 van de Opiumwet gehandhaafd.

Van belang is dat het Enkelvoudig Verdrag (EV) in artikel 36 weliswaar een plicht tot strafbaarstelling kent, maar geen uitdrukkelijke vervolgingsplicht. Zoals gezegd blijven de diverse verboden in artikel 3 van de Opiumwet bestaan. Slechts voor specifiek omschreven gedragingen die zijn gerelateerd aan de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops in gemeenten die deze verkoop in coffeeshops toestaan, zoals vele gemeenten in ons land doen, worden ontheffingsmogelijkheden gecreëerd voor de teelt, het vervoer, het aanwezig hebben en de verkoop van die hennep en hasjiesj in coffeeshops, met het oogmerk de daarbij betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te kunnen waarborgen dan tot dusverre geschiedt. Dat de voorziene ontheffingen met dat oogmerk worden gecreëerd, blijkt uit de inhoud van de voorgestelde, strikte voorwaarden waaraan deze ontheffingen zijn gebonden.

Bij de ondertekening van het Sluikhandelsverdrag heeft Nederland voorbehouden gemaakt ter waarborging van zijn beleidsvrijheid (het opportuniteitsbeginsel) om tegen de handel in softdrugs niet handhavend op te treden. Juist op die basis is ons nationale gedoogbeleid, dat anders immers strijdig zou zijn met dat verdrag, behouden. Hetzelfde geldt voor de tot dusver in ons land ontwikkelde en gehanteerde regels van dat gedoogbeleid. Vanwege de nadelen die aan het huidige gedoogbeleid zijn verbonden, zoals het ontbreken van enige kwaliteitscontrole ten aanzien van de hennep en hasjiesj waarvan de verkoop in coffeeshops wél wordt toegestaan, wordt thans voorgesteld het Nederlandse softdrugsbeleid ter zake van hennep en hasjiesj weliswaar in hoofdlijnen te behouden, maar juridisch anders vorm te geven zodat die nadelen kunnen worden weggenomen.

Door het reeds aanvaarde en toegepaste beleid een andere juridische grondslag te geven en het daarbij gedeeltelijk aan te scherpen, kunnen in Nederland de doelstellingen van deze beide verdragen, namelijk volksgezondheid en veiligheid, beter worden gewaarborgd dan nu. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dan ook beter recht gedaan aan de belangen die de verdragen beogen te beschermen, dan met het bestaande gedoogbeleid.

Sinds de Nederlandse regering haar voorbehouden bij het genoemde Sluikhandelsverdrag heeft gemaakt, zijn de opvattingen in de internationale gemeenschap over het verbod op de teelt en de verkoop van softdrugs aantoonbaar gewijzigd. In Spanje, Roemenië, Uruguay, Colombia en diverse staten van de Verenigde Staten bestaan inmiddels vormen van regulering van de teelt en de verkoop van cannabisproducten; in bijvoorbeeld de staat Colorado zijn de teelt en de verkoop wettelijk geregeld. Desondanks wordt tegen deze landen door de andere verdragspartijen niet opgetreden. De grootste voorvechter van de internationale verdragen tegen drugs was altijd de Verenigde Staten. En juist in dat land is de situatie drastisch gewijzigd.

Deze gewijzigde internationale context past goed bij het kerndoel van dit wetsvoorstel, namelijk het beter waarborgen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen, de openbare orde en de rechtszekerheid. In dit verband verdient dan ook de aandacht dat ook de *International Narcotics Control Board* (INCB) heeft opgemerkt dat het uiteindelijke doel van de verdragen is om (gezondheids)schade te

beperken. Gesteld kan worden dat het wetsvoorstel in zoverre de doelen van deze verdragen voor de huidige Nederlandse situatie actualiseert.

In het onderzoeksrapport «Internationaal recht en cannabis» zetten wetenschappers van de Radboud Universiteit op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uiteen waarom het reguleren van cannabisteelt internationaalrechtelijk op bezwaren zou stuiten. Vooropgesteld moet worden dat het rapport, hoewel het benadrukt dat gereguleerde legalisering in strijd zou zijn met de verdragen, erkent «dat gereguleerde legalisering materieel nog het meest aan de doelen van de verdragen tegemoet komt» (p. 230). Deze opvatting sluit aan bij dit wetsvoorstel, waarbij overigens moet worden aangetekend dat dit wetsvoorstel geen legalisering behelst, maar een regulering.

In het kader van dit wetsvoorstel moet worden gewezen op enkele belangrijke nuances bij dit rapport. Het stelt dat het «twijfelachtig» is of het bestaande Nederlandse beleid waarbij verkoop in coffeeshops wordt toegestaan wel in overeenstemming is met de internationale verdragen (p. 77, 169, 228), maar het gaat verder nauwelijks op dit belangrijke punt in. Als gevolg daarvan blijft in dit rapport onduidelijk welke juridisch valide argumenten er zijn om op basis van deze verdragen een onderscheid te maken tussen enerzijds het huidige Nederlandse gedoogbeleid, en anderzijds een verankering van dat beleid in de Opiumwet die het mogelijk maakt de bij dat beleid betrokken belangen beter te beschermen. Het is niet aannemelijk dat een betere bescherming van onder meer de volksgezondheid en de veiligheid vanuit verdragsoogpunt minder aanvaardbaar zou zijn dan het laten voortbestaan van het huidige gedoogbeleid.

Een tweede nuance, welke ook in het onderzoek zelf wordt aangedragen (p. 7), is gelegen in het feit dat de onderzoekers zich als gevolg van de aan hun meegegeven vraagstelling hebben moeten beperken tot de verhouding van eventuele gereguleerde teelt tot de soms sterk verouderde verdragsteksten van de VN-drugsverdragen en de Europese drugsregelgeving. Door die begrenzing vallen een aantal juridisch en rechtspolitieke aspecten buiten het onderzoek. De strikte verdragsuitleg laat immers onverlet de mogelijkheid om oude verdragsteksten te interpreteren als een instrument van «levend recht» om zo recht te doen aan de werkelijke belangen die speelden in de tijd dat bijvoorbeeld het Enkelvoudig Verdrag van 1961 werd gesloten. Voorts brengt de afbakening van het onderzoek met zich mee dat niet is gekeken naar fundamentele vrijheidsrechten en fundamentele sociale of economische rechten zoals bijvoorbeeld het recht op gezondheid. Daardoor geeft het onderzoek geen antwoord op de vraag of regulering in strijd is met het internationaal recht, maar slechts op de vraag of regulering in overeenstemming kan worden gebracht met de bovengenoemde VN-verdragen door die strikt tekstueel te interpreteren. In die zin vormt het onderzoek geen goede grondslag om nationale belangen als de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen nog langer te veronachtzamen in de huidige coffeeshoppraktijk.

Het onderzoeksrapport stelt dat het reguleren van de teelt en handel in andere landen in strijd is met de verdragen. Toch treedt geen van de partijen op tegen de regulering in die landen. Het feit dat de regulering slechts in een minderheid van de partijen vorm krijgt, is evenmin een goed argument tegen regulering, omdat de overige partijen, die de meerderheid vormen, geen blijk van afkeuring geven. De indieners van dit voorstel van wet zijn van oordeel dat mede gezien de huidige internationale situatie er voldoende ruimte aanwezig moet worden geacht voor de voorgestelde wettelijke regulering inzake coffeeshops, waarin verkoop

al decennialang wordt aanvaard. De volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid zullen door de regulering zoals neergelegd in dit voorstel van wet beter worden gewaarborgd.

7. Financiële aspecten

Het Centraal Planbureau heeft doorgerekend wat het reguleren van de teelt en de verkoop van cannabis zou opleveren: een besparing van 200 miljoen euro op criminaliteitsbestrijding door politie en justitie en een opbrengst van 300 miljoen euro voor de staatskas door het heffen van accijnzen op softdrugs.

Door het huidige paradoxale systeem zo aan te passen dat voor- en achterdeur op elkaar aansluiten, kan een aanzienlijke besparing worden gerealiseerd van 200 miljoen euro.[9] Die besparing vloeit voort uit het feit dat minder illegale kwekerijen ook minder opsporing- en vervolgingskosten met zich meebrengen. Politie en openbare ministerie kunnen als gevolg daarvan de capaciteit die nu wordt ingezet voor het opsporen en vervolgen van hennepkwekerijen voor andere prioriteiten gebruiken, hetgeen bijdraagt aan het verbeteren van de openbare orde en veiligheid van Nederland. Dat de illegale teelt zal afnemen is aannemelijk voor zover een deel van de teelt van illegaal naar gereguleerd gaat, terwijl het deel van de illegale teelt dat overblijft te maken krijgt met concurrentie van «gereguleerde telers». De gereguleerde telers genieten in die concurrentiestrijd de voordelen dat zij geen kosten hoeven te maken om zich aan het zicht van de autoriteiten te onttrekken en dat zij niet hoeven te vrezen voor strafrechtelijke sancties. Al met al zullen politie en openbaar ministerie aandacht moeten blijven besteden aan de illegale hennepteelt en aan illegale softdrugshandel die bestemd is voor over de grens.

Waar al sprake is van een forse besparing als neveneffect van de regulering van hennepteelt, is het bedrag aan extra inkomsten zelfs nog groter. De opbrengst van de belastingplichtige coffeeshopketen is geraamd op 300 miljoen euro.[10] De besparingen en extra opbrengsten leveren zo een totaal begrotingsvoordeel op van 500 miljoen euro.

Jaarlijks tappen illegale hennepkwekers naar schatting bijna een miljard kWh af. Uit het onderzoek «Energietrends 2014», een gezamenlijke uitgave van ECN, Energie-Nederland en Netbeheer Nederland, blijkt dat de maatschappelijke kosten van de gestolen energie bijna 200 miljoen euro bedragen. Hiervan is 70 miljoen euro het nettoverlies van de netbeheerders dat deels aan de consument en deels aan grootverbruikers wordt doorberekend. In de overige 130 miljoen euro zit onder meer misgelopen BTW en energiebelastingen voor de overheid. Een systeem van gereguleerde hennepteelt kan bijdragen aan het verminderen van de kosten door gestolen energie voor netbeheerders en huishouders. Ook wordt een toename verwacht in de opbrengsten voor de overheid op basis van BTW en energiebelastingen.

De uitvoering van dit wetsvoorstel brengt enkele kosten met zich mee. Op lokaal niveau zullen kosten worden gemaakt voor het uitvoeren van de voorlichting, hulpverlening en preventie, voor het maken van verordeningen en beleid en voor het toezicht op coffeeshops. Uitgaande van 100 fte aan ambtenaren voor heel Nederland worden deze kosten door de

---

[9] Centraal Planbureau, Centraal Planbureau voor de Leefomgeving. *Keuzes in Kaart 2013–2017: Een analyse van tien verkiezingsprogramma's.* (2012), p. 342.

[10] Centraal Planbureau, Centraal Planbureau voor de Leefomgeving. *Keuzes in Kaart 2013–2017: Een analyse van tien verkiezingsprogramma's.* (2012), p. 353.

indieners van dit wetsvoorstel op 10 miljoen euro geschat. Doordat er op lokaal niveau aandacht wordt besteed aan preventie en behandeling van drugsverslaving en preventie van druggebruik bij jongeren onder de achttien, draagt dit ook bij aan de volksgezondheid.

Op nationaal niveau worden kosten verwacht voor de administratieve afhandeling van teeltontheffingen en het toezicht van VWS op de teelt, waaronder de kwaliteit van het product en het naleven van de ontheffingsvoorwaarden. Uitgaande van 20 fte worden deze kosten door de indieners van dit wetsvoorstel op 2 miljoen euro geschat. Met het oog op de transitie en de evaluatie worden aan deze bedragen nog 3 miljoen euro aan extra kosten toegevoegd. De geschatte totale kosten komen daarmee op 15 miljoen euro.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 1, onder j)

Het begrip coffeeshop is in het tot dusver ontwikkelde beleid van de afgelopen decennia voldoende afgebakend om thans in de Opiumwet te kunnen worden opgenomen als werkbare omschrijving van een verkooppunt voor hennep en hasjiesj. De definitie sluit aan bij die welke in de Aanwijzing Opiumwet wordt gehanteerd en verankert zo in de Opiumwet de coffeeshop als alcoholvrije horecagelegenheid waar hennep en hasjiesj worden verkocht dan wel worden verkocht en gebruikt.

Onderdeel B (artikel 6)

In dit onderdeel zijn technische wijzigingen opgenomen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het wetsvoorstel naast de ontheffingsbevoegdheid van de Minister van VWS in artikel 6, een ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 6b, eerste lid, introduceert. De voorgestelde aanpassingen verduidelijken dat het tweede en derde lid van artikel 6 zien op de ontheffing die door de Minister kan worden verleend.

Onderdeel C (artikelen 6a, 6b en 6c)

Artikel 6a

Eerste lid

De gemeenteraad, die de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, wordt in dit artikel de uitdrukkelijke bevoegdheid toebedeeld te besluiten dat in de betreffende gemeente het verkopen en aanwezig hebben van hennep en hasjiesj in een coffeeshop is toegestaan in coffeeshops voor zover de eigenaar of exploitant van de coffeeshop beschikt over een ontheffingsbeschikking van de burgemeester en zich houdt aan de daaraan verbonden voorwaarden. Er is voor de vorm van een besluit van de gemeenteraad gekozen, omdat het een beslissing betreft die een sterke democratische legitimatie nodig heeft.[11] Het gaat in artikel 6a, eerste lid, om een algemeen besluit en niet om een besluit ten aanzien van specifieke coffeeshops. De besluiten over ontheffingen voor specifieke coffeeshops worden genomen door de burgemeester (artikel 6b), die in dat kader ook per coffeeshop beslist over de vraag of een bewaarplaats voor niet-verkochte handelsvoorraad aangewezen moet worden.

[11] Vgl. Aanwijzing voor de regelgeving 130ab, eerste lid, onder a.

Indien een gemeenteraad geen gebruik maakt van de bevoegdheid te besluiten dat het aanwezig hebben en verkopen van hennep en hasjiesj in coffeeshops in de gemeente is toegestaan, betekent dat dat het aanwezig hebben en het verkopen van hennep en hasjiesj in die gemeente voor iedereen verboden (artikel 3) en strafbaar (artikel 11, eerste lid) blijft; als het gaat om een opzettelijke handeling ter zake van een hoeveelheid van ten hoogste 30 gram, is ingevolge de wet sprake van een overtreding in plaats van een misdrijf (artikelen 11, tweede en zesde lid, en 13, tweede lid). Zulks is ook het geval indien een gemeenteraad geen gebruik maakt van deze bevoegdheid en evenmin uitdrukkelijk een besluit tot de nuloptie neemt.

Tweede lid

Indien een gemeenteraad van de bevoegdheid in het eerste lid gebruik maakt, dient de gemeenteraad op grond van het tweede lid binnen de kaders van de Opiumwet een gemeentelijk coffeeshopbeleid vast te stellen met inachtneming van de belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid.

Derde lid

In het derde lid is een aantal facetten opgenomen die in dit gemeentelijk coffeeshopbeleid dienen te worden meegenomen. Ook dient de gemeenteraad een verordening inzake coffeeshops vast te stellen. Dit voorstel verlangt niet dat de gemeente planologisch beleid ontwikkelt en vaststelt, maar wel dat de gemeenteraad regels stelt over het aantal coffeeshops in de gemeente of in delen daarvan, reclame, overlast, afstand van scholen en een goede beleidsuitvoering. De wet geeft hier richting, terwijl de gemeente zorgt voor lokaal maatwerk.

Vierde lid

In het vierde lid is geregeld dat de gemeenteraad die van de bevoegdheid in het eerste lid gebruik maakt, bij verordening regels stelt over het aantal coffeeshops in de gemeente of in delen daarvan alsmede over de voorwaarden die zijn opgesomd in artikel 6b, vierde lid, onder a, b, c en j. Hierbij neemt de gemeenteraad de belangen in acht, die genoemd zijn in het tweede lid. Voorts kan de gemeenteraad aanvullende regels en voorwaarden stellen, eveneens met inachtneming van de in het tweede lid genoemde belangen.

Vijfde lid

De burgemeester maakt een besluit van de gemeenteraad en het beleid ingevolge het vijfde lid integraal en op eenvoudige en voor een ieder toegankelijke wijze bekend. Voorts regelt het vijfde lid dat de bekendmaking van de verordening geschiedt krachtens artikel 139 Gemeentewet in het gemeenteblad.

Dit is voor iedereen van belang, maar in het bijzonder ook voor de exploitanten van coffeeshops en de telers van hennep voor coffeeshops, van wie ingevolge artikel 6b, vierde lid, onder j, respectievelijk artikel 8i, vijfde lid, onder e, wordt verwacht dat zij de goede uitvoering van het gemeentelijke coffeeshopbeleid bevorderen.

Artikel 6b

Eerste lid

In het eerste lid is de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester neergelegd. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet de burgemeester het beleid en de verordening bedoeld in artikel 6a in acht nemen. Met betrekking tot de in de tweede volzin neergelegde bevoegdheid een ontheffing te verlengen, wijzigen, aan te vullen of in te trekken, worden elders in de Opiumwet nadere regels gesteld (bijv. in de artikelen 8d en 8e over intrekking). De ontheffing mag alleen worden verleend aan de eigenaar of de exploitant van een coffeeshop.

Tweede lid

In het tweede lid, *onder a*, is de voorwaarde opgenomen dat de ontheffing van het verbod hennep en hasjiesj te verkopen alleen wordt verleend voor de in de ontheffing vermelde coffeeshop. Dit brengt met zich mee dat voor elke coffeeshop een afzonderlijke ontheffing wordt verleend, ook indien een persoon meer dan één coffeeshop in eigendom heeft of exploiteert.

In het tweede lid, *onder b*, is de voorwaarde opgenomen dat de ontheffing van het verbod hennep en hasjiesj aanwezig te hebben, alleen ziet op de in de ontheffing aangewezen coffeeshop en bewaarplaats voor het bewaren van niet-verkochte handelsvoorraad. De burgemeester is niet verplicht om een zodanige bewaarplaats aan te wijzen. Indien hij dat niet doet, kan er geen sprake zijn van vervoer overeenkomstig het tweede lid, onder c, en wordt de eigenaar of de exploitant geen ontheffing verleend van het verbod te vervoeren.

In het tweede lid, *onder c*, is de voorwaarde opgenomen dat hennep en hasjiesj alleen mag worden vervoerd tussen de in de ontheffing vermelde coffeeshop en bewaarplaats, en uitsluitend door de (ten hoogste) twee personen die betrokken zijn bij de exploitatie van de coffeeshop en die in de ontheffing daartoe aangewezen worden.

Derde lid

In het derde lid wordt bepaald dat de burgemeester, na overleg met de lokale vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie, de maximale handelsvoorraad van een coffeeshop vaststelt. Hij vermeldt die in de aan de coffeeshop af te geven ontheffingsbeschikking. Bij het vaststellen van de maximale handelsvoorraad betrekt de burgemeester de belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid. Voorts houdt hij rekening met een goede bedrijfsvoering door de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkopen van hennep en hasjiesj in die coffeeshop. De reden dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de maximale handelsvoorraad thans bij de burgemeester komt te liggen en deze voorraad derhalve niet langer gezamenlijk door het lokale driehoeksoverleg wordt vastgesteld, is dat dit beter past bij de voorgestelde regulering van de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops. Daarin wordt de gemeente (de gemeenteraad en de burgemeester) een centrale rol toebedeeld. Bij een goede regulering van de verkoop in coffeeshops kan het perspectief van strafrechtelijke handhaving op wat meer afstand komen te staan. Overigens verplicht het derde lid de burgemeester wel eerst met de lokale vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie te overleggen.

De overeenkomstig het derde lid vastgestelde maximale handelsvoorraad van de coffeeshop zal niet mogen worden overschreden. Dat betekent dat de in de coffeeshop aanwezige hennep en hasjiesj en de in de bewaarplaats aanwezige hennep en hasjiesj tezamen die maximale handelsvoorraad niet mogen overschrijden. Voorafgaand aan een verkoop of leverantie van hennep en hasjiesj aan de coffeeshop, dient de coffeeshop bij de leverancier de hoeveelheid nog aanwezige handelsvoorraad op te geven (zie artikel 6b, vierde lid, onder g, alsmede artikel 8i, vijfde lid, onder d).

Vierde lid

In het vierde lid worden de huidige AHOJG-criteria uit de Aanwijzing Opiumwet wettelijk vastgelegd. Het gaat hier dus om reeds bestaande voorwaarden en er is in beginsel geen wijziging bedoeld ten opzichte van hoe deze voorwaarden thans in de praktijk worden uitgelegd. Wel bevat de opsomming van voorwaarden enkele aanvullingen ter aanscherping van het huidig beleid, met name onder g en j.

Onder a is de voorwaarde opgenomen dat geen reclame (affichering)mag worden gemaakt; dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit. *Onder b* is de voorwaarde opgenomen dat geenoverlast mag worden veroorzaakt, waaronder parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten. Daarnaast dienen voldoende maatregelen te worden genomen ter voorkoming van overlast. De *onder c* opgenomen voorwaarde beoogt tegen te gaan dat personen onder de achttien jaar hasjiesj en hennep gebruiken. De gemeenteraad wordt alle vrijheid gelaten zelf te bepalen welke minimumafstand nodig is en in welke gevallen het alternatief van aangepaste openingstijden aanvaardbaar is. In dit kader mag de gemeenteraad ook regelen dat het laatstgenoemde alternatief pas vanaf een bepaalde afstand tot scholen aanvaardbaar is, waardoor twee minimumafstanden komen te gelden: een waarbinnen in het geheel geen coffeeshops gevestigd mogen zijn en een waarbinnen coffeeshops hun openingstijden dienen aan te passen. *Onder d* is de voorwaarde opgenomen dat geen toegang wordt verleend en niet wordt verkocht aan personen jonger dan achttien jaar. De *onder e en f* genoemde voorwaarden zien zowel op middelen en alcohol toebehorend aan de coffeeshop als op middelen en alcohol toebehorend aan bezoekers van de coffeeshop. De eigenaar of exploitant van een coffeeshop moet alles doen wat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd om ervoor te zorgen dat de genoemde middelen en alcohol niet in de coffeeshop aanwezig zijn. De *onder g* opgenomen voorwaarde inzake het betrekken van de te verkopen hennep en hasjiesj en het verkopen daarvan zonder de verpakking te openen, introduceert en verzekert een gesloten circuit van de teelt tot aan de verkoop van die hennep en hasjiesj. Daarmee wordt aan de achterdeur van coffeeshops niet alleen de illegale hennepteelt en -handel de pas afgesneden, maar zo wordt ook verzekerd dat alleen hennep en hasjiesj wordt verkocht die is geteeld in overeenstemming met de voorwaarden, genoemd in artikel 8i, vijfde lid, welke aan de teelt worden gesteld in het belang van de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. *Onder i* is de voorwaarde opgenomen dat de coffeeshop aan dezelfde persoon niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj per dag verkoopt. Deze hoeveelheid is ontleend aan in de huidige AHOJG-criteria opgenomen hoeveelheid geschikt voor eigen gebruik. *Onder j* wordt de coffeeshop verplicht de goede uitvoering te bevorderen van het coffeeshopbeleid van de gemeente.

Vijfde lid

Ingevolge artikel 6a, vierde lid, kan de gemeenteraad in de verordening aanvullende regels en voorwaarden stellen. Een gemeente kan op die grondslag kiezen voor invoering van het ingezetenencriterium, wat inhoudt dat de coffeeshop alleen mag verkopen aan ingezetenen van een Nederlandse gemeente. Indien een gemeente dat doet, zal de coffeeshop zich daaraan moeten houden omdat de ontheffing anders ingevolge artikel 8e, eerste lid, onder aa, kan worden ingetrokken. Met het toezicht op de naleving van een dergelijke aanvullende voorwaarde zijn belast de daartoe door de burgemeester aangewezen ambtenaren (artikel 6b, vijfde lid).

In het vijfde lid wordt aangegeven wie zijn belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden die aan de ontheffing van de burgemeester zijn verbonden. Dat zijn daartoe door de burgemeester aangewezen ambtenaren. Dat kunnen zowel ambtenaren van de gemeente zijn als ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en die onder zijn gezag staan (ingevolge artikel 172 Gemeentewet). Hierbij wordt aangesloten bij het beleid zoals dat thans is opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet, paragraaf 1. Aangezien de ontheffingscriteria vrijwel dezelfde zijn als de huidige gedoogcriteria, ligt het voor de hand om de handhaving primair bij de burgemeester te leggen, zoals dat nu op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet al het geval is. Deze bevoegdheid kan ook worden aangewend ten aanzien van coffeeshops die zich niet aan de ontheffingsvoorwaarden houden. In verband met de regeling van dit plaatselijke toezicht in artikel 6b, vijfde lid, wordt in artikel I, onderdeel N, van dit voorstel van wet voorgesteld om het algemene toezicht door het Staatstoezicht op de volksgezondheid, zoals dat is vastgelegd in artikel 8j, aan te passen.

Artikel 6c

Eerste lid

In het eerste lid wordt de duur van de ontheffing bepaald op ten hoogste twee jaren. Dit maakt het mogelijk om eventuele wijzigingen in het ontheffingenbeleid van de gemeenteraad binnen afzienbare termijn door te voeren. Ook wordt aldus gegarandeerd dat de maximale handelsvoorraad van de coffeeshop elke twee jaar opnieuw wordt vastgesteld. De burgemeester kan zo rekening houden met ontwikkelingen in de omvang van de verkoop.

Tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat binnen acht weken wordt beslist op een aanvraag. De tweede volzin van dit lid verplicht de burgemeester om de Minister van VWS in kennis te stellen van een op grond van artikel 6b, eerste lid, verleende ontheffing. De burgemeester dient daarbij ook de maximale handelsvoorraad te vermelden die overeenkomst artikel 6b, derde lid, is vastgesteld. Op die manier wordt verzekerd dat de Minister beschikt over de benodigde gegevens om te kunnen vaststellen hoeveel hennep moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops. De Minister is ingevolge het voorgestelde artikel 8h, onder c, immers verplicht ervoor zorg te dragen dat in Nederland voor de exploitatie van coffeeshops waarvoor een ontheffing is verleend, voldoende overeenkomsten worden gesloten inzake de teelt van hennep in Nederland.

Derde lid

Ingevolge het derde lid maakt de burgemeester de in dit artikel bedoelde ontheffing integraal en op eenvoudige en voor een ieder toegankelijke wijze bekend, met uitzondering van de bewaarplaats voor niet verkochte handelsvoorraad en de personen die zijn betrokken bij het vervoer tussen de coffeeshops en deze bewaarplaats. De burgemeester zal er ook op moeten toezien dat de aanvraagprocedure voor ontheffingen voor coffeeshops dusdanig wordt ingericht dat informatie over deze personen en bewaarplaatsen wordt beveiligd en dat deze informatie niet verder wordt verwerkt dan noodzakelijk is voor het toezicht en de handhaving.

Onderdelen D tot en met K (artikelen 7 t/m 8g)

In deze onderdelen zijn hoofdzakelijk technische wijzigingen opgenomen die voortvloeien uit de introductie van de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 6b, eerste lid, naast de al bestaande ontheffingsbevoegdheid van de Minister van VWS op grond van artikel 6. De voorgestelde aanpassingen maken duidelijk op welke van deze beide ontheffingen deze artikelen van toepassing zijn.

Onderdeel D

Onderdeel D bevat een aanpassing van artikel 7, zodat een gemeente voor een aanvraag tot ontheffing een vergoeding in rekening mag brengen.

Onderdeel E

In onderdeel E wordt artikel 8 aangepast. Ter verduidelijking van het in dit voorstel van wet voorziene ontheffingensysteem zij op deze plaats opgemerkt dat de grondslag van de ministeriële ontheffing voor de teelt van hennep voor de verkoop in coffeeshops (zie voorgestelde artikelen 8h, onder c en d, en 8i, tweede en vijfde lid) is gelegen in artikel 6, eerste lid.

Onderdeel F

De in onderdeel F voorziene aanpassingen van artikel 8a, tweede lid, houden verband met de voorgestelde aanpassingen in artikel 8i, waarin de ontheffing van de Minister van VWS nader wordt uitgewerkt. In de ontheffing moet ten minste worden vermeld welke maatregelen moeten worden getroffen om de veiligheid van personen en goederen te waarborgen. Op grond van artikel 8i, tweede lid, wordt een ontheffing van het verbod op het telen van hennep slechts verleend aan degene met wie de Minister van VWS een overeenkomst aangaat. In zo'n overeenkomst wordt op grond van het nieuwe vijfde lid van artikel 8i opgenomen dat de beroeps- of bedrijfsmatige teler voldoende maatregelen treft ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen en dat hij de geteelde hennep en hasjiesj uitsluitend mag vervoeren naar coffeeshops die beschikken over een ontheffing van de burgemeester als bedoeld in artikel 6b, eerste lid.

Ingevolge de voorgestelde aanpassing van artikel 8a, tweede lid, onder d, wordt de Minister opgedragen om in de ontheffing de wijze van transport te vermelden. Daarbij gaat het dus om het transport van de beroeps- of bedrijfsmatige teler naar de coffeeshops. Ingevolge het nieuwe onderdeel f dient de Minister in de ontheffing tevens de maatregelen te vermelden die door de teler ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen moeten worden getroffen. In het algemeen mag worden aangenomen dat een beroeps- of bedrijfsmatige teler aan de in zijn overeenkomst met de Minister opgenomen verplichting (zie artikel 8i,

vijfde lid, onder b), om voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen, voldoet indien hij de door de Minister in de ontheffing vermelde maatregelen treft. Onder bepaalde omstandigheden kan het echter zijn aangewezen dat de teler nog andere of verdergaande maatregelen treft om de algemene veiligheid van personen of goederen te waarborgen. De teler heeft hierin derhalve nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid: hij zal de door de Minister genoemde maatregelen moeten nemen, maar blijft altijd zelf verantwoordelijk voor het treffen van voldoende maatregelen ter waarborging van de algemene veiligheid van personen of goederen.

Onderdeel I

In onderdeel I wordt artikel 8d onderverdeeld in een eerste en een tweede lid. De intrekkingsgronden van het eerste lid zijn zowel op de burgemeesterlijke als op de ministeriële ontheffing van toepassing. De in het eerste lid, onder b, genoemde belangen worden aangevuld om de wettelijke intrekkingsgronden in overeenstemming te laten zijn met de belangen die dit voorstel van wet beoogt te waarborgen. Tot die belangen behoren, naast de thans reeds vermelde volksgezondheid, ook de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen. Een ontheffing kan tot slot ook worden ingetrokken, indien de houder de verschuldigde vergoeding voor de ontheffing niet betaalt.

Onderdeel J

Onderdeel J bevat een aanpassing van artikel 8e. Dit voegt een nieuwe intrekkingsgrond toe aan dit artikel. Een ontheffing voor een coffeeshop kan worden ingetrokken wegens het niet nakomen van de aan een ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen.

Met betrekking tot artikel 8f, eerste lid, dat in dit voorstel van wet ongewijzigd blijft, zij op deze plaats opgemerkt dat de in de tweede volzin bedoelde overdracht in het geval van een coffeeshop een overdracht aan beroeps- of bedrijfsmatige telers van hennep voor exploitatie van coffeeshops dient te zijn. Uit het voorgestelde artikel 6b, vijfde lid, onder g, volgt immers dat coffeeshops geen hennep en hasjiesj mogen betrekken van andere coffeeshops (ook niet van coffeeshops waarvan de ontheffing is ingetrokken), terwijl overdracht aan telers voor wetenschappelijk onderzoek en geneesmiddelen niet in de rede ligt.

Onderdeel K

Onderdeel K bevat een technische aanpassing van artikel 8g in verband met de introductie van de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. Het artikel is van toepassing op zowel de ontheffing van de Minister als de ontheffing van de burgemeester.

Onderdeel L (artikel 8h)

In de voorgestelde onderdelen c en d wordt, in samenhang met het voorgestelde artikel 6c, tweede lid, tweede volzin, en artikel 8i, vijfde lid, onder c, d en e, de verbinding geregeld tussen het gemeentelijk coffeeshopbeleid en de bij de Minister van VWS neergelegde bevoegdheden met betrekking tot de teelt voor coffeeshops. Het voorgestelde artikel 8h, onder c, bevat de zorgplicht voor de Minister dat voor de exploitatie van coffeeshops overeenkomstig de op grond van artikel 6b verleende ontheffingen, voldoende overeenkomsten worden gesloten inzake de teelt van hennep in Nederland. Aldus wordt naast de bestaande mogelijkheid een ontheffing te verkrijgen voor de teelt van hennep voor wetenschap-

pelijk onderzoek naar de geneeskunde of voor de productie van geneesmiddelen, een nieuw doeleinde toegevoegd op grond waarvan de Minister een ontheffing van het verbod op hennepteelt mag verlenen, namelijk voor de exploitatie van coffeeshops die over een ontheffing van de burgemeester beschikken. De burgemeester die een ontheffing verleent aan een coffeeshop, is ingevolge het voorgestelde artikel 6c, tweede lid, tweede volzin, verplicht de Minister daarvan in kennis te stellen onder vermelding van de vastgestelde maximale handelsvoorraad. Op basis van deze kennisgevingen stelt de Minister vervolgens vast hoeveel overeenkomsten nodig zijn voor de exploitatie van coffeeshops.

Onderdeel M (artikel 8i)

In dit onderdeel is de voorgestelde wettelijke regulering van de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops neergelegd. Dit artikel hangt uiteraard samen met de bepalingen in het voorgestelde artikel 6b, vijfde lid, onder g, waarin de coffeeshop wordt verplicht uitsluitend hennep en hasjiesj te betrekken van telers die beschikken over een ontheffing voor de teelt van hennep voor de exploitatie van coffeeshops.

Het *tweede lid* wordt zo aangepast dat het aansluit bij de voorgestelde regulering waarin voor het bereiden, verkopen, afleveren en verstrekken van hennep en hasjiesj een ontheffing kan worden verleend. Het gaat erom dat de teler met ontheffing alle handelingen kan verrichten die nodig zijn voor de doeleinden genoemd in artikel 8h. De teler van hennep voor de exploitatie van coffeeshops zal de hennep en de (van de hars van de hennepplant bereide) hasjiesj aan de coffeeshops moeten kunnen verkopen, afleveren en verstrekken.

Het *vierde lid* wordt zo aangepast dat de plicht tot het vernietigen van de hennep binnen vier maanden na de teelt uitsluitend geldt voor hennep die is geteeld voor wetenschappelijk onderzoek naar de geneeskunde of voor de productie van geneesmiddelen. Deze vernietigingsplicht geldt niet voor hennep bestemd voor de exploitatie van coffeeshops.

Het *vijfde lid (nieuw)* stelt eisen aan een overeenkomst die betrekking heeft op het in artikel 8h, onder c, genoemde doeleinden. De Minister mag een dergelijke overeenkomst uitsluitend aangaan met beroeps- of bedrijfsmatige telers van hennep. Op grond van het voorgestelde achtste lid worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vastgesteld waaraan telers van hennep moeten voldoen om te worden aangemerkt als beroeps- en bedrijfsmatige telers. Bijvoorbeeld registratie bij de Kamer van Koophandel, het opmaken van een jaarrekening, het beschikken over een geschikte bedrijfsruimte en het voldoen aan de eisen van goed ondernemerschap.

Onder a wordt de teler verplicht in het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjiesj en de verpakking daarvan. Daartoe is de teler verplicht de aanwijzingen opvolgen van de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. *Onder b* is geregeld dat niet mag worden geteeld in of in de nabijheid van woningen en dat ook voldoende andere maatregelen moeten worden getroffen ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen. De Minister zal per geval moeten beoordelen of kan c.q. zal worden voldaan aan de eis dat niet in de nabijheid van woningen wordt geteeld. Doordat telkens een individuele afweging wordt gemaakt, kan rekening worden gehouden met de feitelijke omstandigheden. Zo kan het bijvoorbeeld verschil uitmaken of de beoogde teeltlocatie zich in de nabijheid van louter de woning van de teler bevindt, of dat er ook woningen van anderen dan de teler in de nabijheid zijn.

Onder c is geregeld dat de geteelde en bewerkte hennep en hasjiesj alleen in gesloten verpakking en uitsluitend aan coffeeshops met een ontheffing als bedoeld in artikel 6b, eerste lid, mag worden geleverd. In deze bepaling komt de beslotenheid van de keten naar voren. Onder verpakking dient hier te worden verstaan de gebruiksverpakking van het product zoals het door de coffeeshop aan de consumenten zal worden verkocht. De coffeeshop en de teler kunnen over deze verpakkingen (bijvoorbeeld de vorm, grootte, inhoud, etikettering en logo's) onderling afspraken maken, met dien verstande dat op de teler de verplichting rust om met het oog op het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van deze verpakking en daartoe ook aanwijzingen van het Staatstoezicht voor de volksgezondheid dient op te volgen. De voorziene ontheffingen laten teler en coffeeshop ook ruimte om onderlinge afspraken te maken over de verdeling van de hoeveelheden hennep en hasjiesj in de diverse gebruiksverpakkingen. Binnen de gesloten keten is de verantwoordelijkheid van een partij niet beperkt tot uitsluitend zijn eigen rol in het productie- en verkoopproces. *Onder d* wordt de teler verplicht zich te doen informeren bij de coffeeshop waar hij aan wil leveren of de handelsvoorraad van die coffeeshop een levering toelaat zonder dat daarmee de maximaal toegestane handelsvoorraad wordt overschreden. Ten slotte wordt de teler *onder e* verplicht de goede uitvoering van het gemeentelijk coffeeshopbeleid te bevorderen. De teler zal zich daartoe dienen te informeren over de inhoud van het coffeeshopbeleid in de gemeente(n) waarin hij hennep en hasjiesj levert aan coffeeshops.

De wijzigingen in het *zesde en zevende lid (nieuw)* zijn van uitsluitend technische aard.

Het *achtste lid (nieuw)* bevat de grondslag voor de in het vijfde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur waarbij kenmerken kunnen worden gesteld aan beroeps- of bedrijfsmatige telers. Dit is nader toegelicht in de toelichting bij het vijfde lid.

Onderdeel N (artikel 8j)

Dit artikel wordt aangepast, omdat door de burgemeester daartoe aangewezen ambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden van een ontheffing als bedoeld in artikel 6b, eerste lid. Zie het voorgestelde vijfde lid van dat artikel.

Onderdeel O (artikel 9a)

In dit artikel is ter waarborging van de in artikel 8i genoemde belangen die bij de teelt in acht moeten worden genomen, voorzien in de mogelijkheid voor de Minister een bestuurlijke boete op te leggen indien de teler handelt in strijd met de voorwaarden van de overeenkomst die hij met de Minister heeft gesloten. In dat geval kan de Minister voorts de teeltontheffing intrekken op grond van artikel 8e, eerste lid, onder a. Hierbij is aangesloten bij het huidige maximale boetebedrag voor overtredingen in het kader van het toegestane gebruik van verdovende middelen voor medische of wetenschappelijke doeleinden.

Onderdelen P en Q (artikelen 10 en 11)

Met de strafbaarstelling in het bestaande artikel 11, derde lid, van het in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelen in strijd met een in artikel 3, onder B, gegeven verbod, heeft de wetgever destijds met name beoogd de grootschalige hennepteelt tegen te gaan gelet op het professionele en lucratieve karakter daarvan en om te voorkomen dat de

zogeheten nederwiet een exportproduct zou worden.[12] De gevaarzetting die van illegale hennepteelt uitgaat is weliswaar mede ten grondslag gelegd aan de in 2006 in het vijfde lid ingevoerde strafverhoging bij een «grote hoeveelheid», maar werd toen slechts aangestipt.[13]

Met de regulering van de hennepteelt voor coffeeshops die in dit initiatiefwetsvoorstel is voorzien, wordt een belangrijke stap gezet bij het indammen van de gevaren die deze teelt kan meebrengen voor personen en goederen. Zo wordt de teler in het voorgestelde artikel 8i, vijfde lid, onder b, op grond van de door hem met de Minister van VWS gesloten overeenkomst verplicht om met betrekking tot de teelt van hennep voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van de algemene veiligheid personen en goederen. Voor gedragingen die met die verplichting in strijd zijn kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 9a). In aansluiting hierop past het om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennepteelt buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook vanwege de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen. De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gereguleerde teelt gedragingen met betrekking tot niet gereguleerde (illegale) teelt verwijtbaarder maakt. In de voorgestelde verzwaring van de strafbedreigingen van artikel 11 wordt het belang van bescherming tegen gevaren die van niet-gereguleerde (illegale) teelt uitgaan tot uitdrukking gebracht. Die aanpassing is beperkt tot een strafverzwaring bij gevaar voor personen, omdat de gevaarzetting voor zover deze goederen betreft reeds in voldoende mate is verdisconteerd in de strafbedreiging in het huidige vijfde lid.

Nu gevaarzetting ook te duchten is van de illegale teelt en bereiding van middelen als bedoeld op lijst I van de Opiumwet en omdat ook die gevaren ingedamd dienen te worden, is tevens voorzien in een vergelijkbare aanpassing van de strafbepaling in het vierde lid van artikel 10. Op die wijze wordt tevens de consistentie van de strafbepalingen in de artikelen 10 en 11 gewaarborgd.

Onderdelen R en S (artikelen 12 en 13)

Dit zijn wetstechnische aanpassingen die voortvloeien uit de voorgestelde aanpassing van artikel 11.

ARTIKEL II

Met de in dit artikel neergelegde bepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de volksgezondheid, openbare orde, algemene veiligheid van personen en goederen en rechtszekerheid door deze wet daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zullen tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. Gelet op het maatschappelijk belang van wettelijke normstellingen ten aanzien van drugs, is een diepgaand, sociaalwetenschappelijk/criminologisch onderzoek aangewezen, waarin onder meer de ervaringen van de betrokkenen bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk coffeeshopbeleid meegewogen worden. De

[12] Kamerstukken II 1996/97, 25 325, nr. 3, p. 2.
[13] Kamerstukken II 2005/06, 30 339, nr. 3, p. 7.

evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

Berndsen-Jansen
Bergkamp